

CA1
LF
-1991
R26

Government
Publications



Canadian
Labour Force
Development Board

Report on the 1992 Budget for the Developmental Uses of Unemployment Insurance

3 1761 11766394 8





CA1
LF
- 1991
R26

Report on the 1992 Budget for the Developmental Uses of Unemployment Insurance



Printed on recycled paper

Published by the Canadian Labour Force Development Board
23 – 66 rue Slater St., Ottawa, Ontario K1P 5H1 (613) 230-6264 Fac: (613) 230-7681




Graphic design and production by: Waisglass Communication Services Ltd., Ottawa.

Forward

The attached *Report of the Canadian Labour Force Development Board on the 1992 Budget for the Developmental Uses of Unemployment Insurance* is the first of what will be annual reports of the Board on the Developmental Uses of Unemployment Insurance. It is also the first of the Board's public reports. While the specific focus of this report is budgetary, its recommendations are consistent with the Board's ongoing commitment to ensure that more, higher quality training is done in Canada, and that training is more accessible to all Canadians. It reflects the belief of the Board that spending on human resource development is the most important investment that can be made in Canada's economic future.

In addition to the *Report of the Canadian Labour Force Development Board on the 1992 Budget for the Developmental Uses of Unemployment Insurance*, this document also includes the letter from the Co-chairs of the Board to the Minister of Employment and Immigration, together with the Board resolution that incorporates the Board's recommendations on the 1992 Developmental Uses Budget. Finally, the document includes the resolution of the Board that creates a Standing Committee on Developmental Uses of Unemployment Insurance. This resolution indicates the issues related to the Developmental Uses of UI that the Board wants to deal with in the future.



Digitized by the Internet Archive
in 2022 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761117663948>

Report of the Canadian Labour Force Development Board on the 1992 Budget for the Developmental Uses of Unemployment Insurance

Introducing the Board

The Canadian Labour Force Development Board has been created to:

- 1) serve as an advocate for more training, higher quality training, and more accessible training;
- 2) advise the Government of Canada on all aspects of training and related employment programs and policies; and,
- 3) make firm recommendations on a number of training issues including the links between income support and training.

The Board is a not-for-profit corporation whose members are named by organizations that represent the major constituents in the labour market: eight Board members are named by each of business and labour; one member is named by organizations representing each of the four target groups under the *Employment Equity Act* – namely, aboriginal people, people with disabilities, visible minorities and women; and two members are named by organizations in the education and training sector. The federal and

provincial governments are represented on the Board by senior officials who participate in a non-voting capacity.

Developmental Uses of UI as an Issue for the Board

At the time of its first meeting in May 1991, the Board identified the 1992 budget (or “expenditure plan” as it is referred to in the *Unemployment Insurance Act*) for the Developmental Uses of Unemployment Insurance as one of three matters that required prompt attention by the Board. (The other two were the creation of local labour force development boards, and the manner in which Employment and Immigration has responded to the recommendation of the CLMPC consultations on training of 1989-1990.)

The Board undertook to deal with the Developmental Uses budget both because of the longstanding interest of the Board’s constituents in the UI program and the sense of proprietorship that has resulted from the fact that business and labour pay the program’s entire cost as a result of

the amendments to the *Unemployment Insurance Act* that were introduced through Bill C-21. Moreover, the Board was aware of the government's statutory obligation to consult with business and labour in preparing a budget, and further that if the Board was to have any meaningful input on the 1992 budget it had to be prepared to express its views by the beginning of September 1991. This early September deadline followed from the statutory obligation of the Minister of Employment and Immigration to table the 1992 Developmental Uses budget in the House of Commons by November 1st, 1991 and the need for the government to deliberate on the Board's recommendations.

In view of the foregoing considerations, the Board struck a Special Committee on Developmental Uses of Unemployment Insurance at its initial meeting. The Committee met on several occasions during the summer of 1991 in order to develop a general perspective on the Developmental Uses of UI and to consider alternatives for the 1992 Developmental Uses budget. The Committee made preliminary recommendations to the Board at its August 1991 meeting and the Board adopted the recommendations that are reported below at its September 1991 meeting.

In recent months, the central concern of both the Committee and the Board in dealing with the Developmental Uses of UI has been the 1992 Developmental Uses budget. However, it is important to note that in the course of their work, both the

Board and Committee have been struck by the fact that there are a number of issues relating to the Developmental Uses of Unemployment Insurance that require more time and attention than has been available to date. The Board has therefore agreed to create a Standing Committee on Developmental Uses of UI to look at the longer term issues and to prepare the Board to deal with each year's Developmental Uses budget.

A number of the issues requiring the future attention of the Board are identified below. One that requires attention at this juncture is the scope of what belongs in the UI program.

The Board is acutely conscious of the fact that the consultations on training that were organized by the Canadian Labour Market and Productivity Center in 1989 and 1990 gave rise to a consensus among the business and labour participants in the exercise that Unemployment Insurance should only be used for earnings replacement. In context, this position was designed to highlight the fact that the participants in that consultation did not agree with the broadening of the scope of the Developmental Uses of UI that was introduced in Bill C-21.

With regard to this issue, the Board wishes to make two things clear. First, it does not view its recommendations for the 1992 budget as passing judgment on one side or the other of this issue. Second, the Board will take up this issue directly as part of its ongoing work program.

Recommendations of the Board with Respect to the 1992 Developmental Uses Budget

The Board is limiting itself to making recommendations with respect to four matters relating to the Developmental Uses budget for 1992. Specifically, the Board is making recommendations on: the overall size of the Developmental Uses budget for 1992; the allocation of the 1992 budget among Developmental Uses programs; the need to consider an increase in the resources devoted to counselling; and, the need to consider and accept the administrative consequences of the Board's recommendation on the overall size of the Developmental Uses budget.

The actual text of the Board's recommendations is attached as an "Appendix" to this Report. Thus, in the text that follows, the focus of the Report will be to offer an explanation for the recommendations.

a) The Total Budget

The Board is recommending that the overall size of the Developmental Uses budget for 1992 be set at \$1.8 billion. Two benchmarks may help to put this amount in perspective. First, the Developmental Uses budget for 1991 is \$1.4 billion. Second, the statutory limit on Developmental Uses Expenditures of 15 per cent of estimated UI expenditures in 1992, would mean that the total Developmental Uses budget would

have to be approximately \$3 billion. Clearly, the proposed level of spending of \$1.8 billion falls well within the range established by these benchmarks.

Three considerations were important in causing the Board to propose a total budget of \$1.8 billion. At a general level, the Board is very strongly of the view that Canada's training efforts must be increased. It has been pointed out on numerous occasions over the past few years – by the federal government and by the constituencies that make up the Board – that an increased training effort is required by: the changing nature of world economic competition; new production technologies; changing demographic patterns; and the need to allow workers to take advantage of new economic opportunities. The Board recognizes that one of the implications of increasing Canada's training effort is that more money will have to be spent on training; spending on training is an absolutely vital investment in Canada's economic future. Second – and again at a very general level – the Board's willingness to recommend an increase in training expenditure under the Developmental Uses portion of UI is tempered by concerns for the short term economic and fiscal consequences of doing so.

In trying to strike a balance between these contending considerations, the Board has also been mindful of a commitment given by the government at the time that Bill C-21 was introduced. Specifically, the government made the point on many occasions that the purpose of the Bill

was to reallocate money from "passive" to "active" programming; it was not to reduce the size of the UI program. This commitment has been important in leading the Board to the actual amount that is recommended as the total budget for Developmental Uses of UI. This is the size of Developmental Uses budget that would make the total estimated cost of UI in 1992 the same as what it would have been had C-21 not been introduced.

b) The Allocation of the Budget by Program

The Board is recommending that the budget be allocated by program in the following manner:

Work Sharing	\$100 million
Job Creation	120 million
Training (Income Support)	1,005 million
Training (Course Costs/Supplementary Allowances)	500 million
Self-Employment	75 million

This recommended allocation is subject to three qualifying comments that should be considered to be part of the recommendation itself.

First, the Board is aware that two factors are creating substantial uncertainty about the proper balance between Training (Income Support) and Training (Course Costs/Supplementary Allowances). One source of uncertainty is the rapid expansion of the funds available for training under the UI program which raises questions about the usefulness

of past experience in providing a guide to future experience. The other source of uncertainty are the new labour force development agreements that are being signed by the federal and provincial/territorial governments. These agreements are likely to result in some reorganization of the spending responsibilities of the two levels of government and may reduce the need to charge certain course costs to the UI program.

In view of the uncertainties just noted, the Board will monitor experience during the year to see if a mid-year reallocation is warranted by experience. Generally, the Board is concerned that the allocation to Course Costs/Supplementary Allowances may not be large enough in relation to Income Support.

Second, it should be noted that the allocation of \$75 million to Self-Employment is subject to the Board's approval of the self-employment proposal that it is now considering. If the Board does not reach a favourable conclusion on the Self-Employment proposal, then the \$75 million should be reallocated to training. In view of the uncertainty surrounding the allocation between Training (Income Support) and Training (Course Costs/Supplementary Allowances), no attempt will be made at this time to specify more precisely how the \$75 million should be reallocated.

Third, the Board wishes to emphasize that while it is willing to contemplate reallocations within the year based on experience that might raise the spending limits on various programs,

the Board does not view the \$120 million that has been allocated to job creation in this light. The Board views the \$120 million as an absolute maximum.

It should also be noted that of the program areas to which the Board is recommending budgetary allocations in 1992, all but Self-Employment had budgetary allocations in 1991. The Board is not recommending budgetary allocations in 1992 to other Developmental Uses program areas for which the UI Act permits allocations. However, it should be noted that one of the program areas to which no allocation has been made is mobility assistance. The Board has an active interest in this area and has asked Employment and Immigration to work on a mobility assistance proposal.

c) Counselling Resources Need to be Increased

The Board is of the firm view that the effectiveness of the programs that are administered directly and indirectly by Employment and Immigration can be enhanced if adequate counselling is available to the programs' clients. Moreover, effective counselling can also reduce the likelihood and duration of unemployment in both the present and the future. Thus, effective counselling can reduce the long term cost of Employment and Immigration's programs.

This view was also expressed by a number of the task forces on training that were organized by the Canadian Labour Market and Productivity

Center at the request of the former Minister of Employment and Immigration, the Hon. Barbara McDougall. Like the Board, these task forces were made up of representatives of business, labour and target groups under the *Employment Equity Act*. Their shared experience underlines the importance of counselling.

Unfortunately, circumstances in the recent past have tended to reduce the resources available for counselling. Like other parts of the Government of Canada, Employment and Immigration has had limited ability to make net additions to its staff. At the same time, the recession has substantially increased the resources required to process regular UI benefits and therefore caused some reallocation of Employment and Immigration staff away from counselling.

d) Administrative Staff and Resources Should be Increased as Required

In recommending a Developmental Uses budget of \$1.8 billion for 1992, the Board is proposing a financial commitment that will move Canada in the direction of providing more training, higher quality training, and more accessible training. At the same time, the Board is aware that the \$1.4 billion that has been budgeted for Developmental Uses of UI in 1991 will not be spent in its entirety. Several things have contributed to this expenditure shortfall including supply bottlenecks that may have been inevitable in the face of such a large increase in Developmental Uses funding.

However, the Board is concerned that one of the supply bottlenecks may not be of such a short term nature. We are seriously concerned that the staff complement at Employment and Immigration is not large enough or adequately resourced to deliver the level of Developmental Uses programming that we believe is appropriate. Employment and Immigration has estimated that it would have to increase its staff by approximately 460 positions and its administrative budget by approximately 35 million. The Board is not in a position to vouch for the detail of these estimates, but it is firm in its view that Employment and Immigration must have the staff and resources to implement the full \$1.8 billion in Developmental Uses programming.

the philosophical, to the program specific, to the budgetary. Given the reality of this large number of unanswered questions about the Developmental Uses of UI, the Board has decided to create a Standing Committee on Developmental Uses of Unemployment Insurance.

The Board looks forward to reporting on the Developmental Uses of UI in future years.

Future Work on the Developmental Uses of UI

This is the first report of the Board on the Developmental Uses of Unemployment Insurance and we expect that we will be reporting annually on the budget for the future years. It is our hope and expectation that these reports will become both more comprehensive and more detailed in the future. During the process of preparing its recommendations on the 1992 Developmental Uses budget, the Board and its Committee encountered a number of issues that could not possibly be resolved prior to the tabling of the 1992 Developmental Uses budget. These issues range from



October 15, 1991

The Honourable Bernard Valcourt
Minister of Employment and Immigration
Employment and Immigration Canada
Place du Portage, Phase IV
140 Promenade du Portage
14th Floor
Hull, Québec
K1A 0J9

Dear Minister,

As co-chairs of the Board, we have the pleasure of presenting you with the Recommendations of the Special Committee on the Developmental Uses of Unemployment Insurance, approved at the meeting of the Canadian Labour Force Development Board on September 4, 1991. We would like to add that the Board's full Report on the 1992 Budget for the Developmental Uses of Unemployment Insurance is also available at this time.

The constituents that make up our Board have had a longstanding interest in the Developmental Uses of UI. This interest has become somewhat proprietorial since Bill C-21 was adopted and the full cost of the UI program is now being borne by business and labour. Thus, it is probably fitting that the Board's first report to you should be on the Developmental Uses of Unemployment Insurance.

In its Report the Board is limiting itself to making recommendations with respect to four matters.

Our first recommendation relates to the total budget. As you already know, the key to Canada's growth and competitiveness, and to dealing with skilled labour shortages, will rest in our ability to train a highly skilled workforce, capable of adapting to the evolving work environment. This is why we believe very strongly that the commitment to enhancing Canada's training effort must have a financial dimension to it and we are recommending a total Developmental Uses budget for 1992 of \$1.8 billion. This compares with a budget of \$1.4 billion in 1991.

We are also recommending that the allocation of funds be made along similar lines as in the 1991 budget but with an emphasis on training support. You will note the addition of Self Employment programs to the Developmental Uses for which we are recommending funding in 1992.


You are no doubt aware that there has been a great deal of controversy about whether Unemployment Insurance funds should be used to pay for anything other than income support. It is important to be explicit here, as it is in the Report, that the Board is not passing judgment on this issue within its Recommendations. Indeed, the Board is committed to dealing with this issue as part of its ongoing work program.

The Board is also making a recommendation for increased counselling services. It views counselling as an integral component that enhances the effectiveness of employment programs and helps to reduce the cost of Unemployment Insurance. We are interested in reviewing with Employment and Immigration Canada measures that will increase both the amount and the quality of counselling available to employment program clients.


Our final recommendation is for increased administrative staff and resources. We are concerned that the existing level of staffing is not adequate to deliver the full \$1.8 billion in Developmental Uses programming. The Board feels that additional Employment and Immigration staff and resources will need to be made available, in order to deliver the larger amount of Developmental Uses programming.

Once again, it is a pleasure to provide you with these highlights of the Board's Report, which we expect is the first of many on this and other subjects. Indeed, we expect that in future years, after we are more fully established, we will comment more extensively on the Developmental Uses budget and programs.

Sincerely yours,



E. Gérard Docquier
Co Chair



J. Laurent Thibault
Co-Chair

Recommendations of the Special Committee on Developmental Uses of Unemployment Insurance to the Canadian Labour Force Development Board

1) The total budget for developmental uses of Unemployment Insurance in 1992 should be \$1.8 billion.

2) Subject to the three qualifying remarks below, the total budget for developmental uses should be allocated among component programs in 1992 in the following manner:

Work Sharing	\$100 million
Job Creation	120 million
Training (Income Support)	1,005 million
Training (Course Costs/ Supplementary Allowances)	500 million
Self-Employment	75 million

The following remarks should be considered part of this recommendation:

A) The balance between Training (Income Support) and Training (Course Costs/Supplementary Allowances) must be subject to close monitoring to assess whether the allocation to Training (Course Costs/Supplementary Allowances) is large enough in relation to Training (Income Support). If experience

demonstrates the need to increase the size of Training (Course Costs) relative to Training (Income Support), there will be a reallocation from Training (Income Support). Moreover, experience may demonstrate that a reallocation from other programs to training is required.

B) The \$75 million that has been allocated to Self-Employment is subject to the Board's approval of the Self-Employment proposal that has been developed by Employment and Immigration and that is being considered by the Board's Special Committee on Employment Program Priorities. If that approval is not forthcoming, then the \$75 million should be reallocated to training.

C) The \$120 million that has been allocated to Job Creation is an absolute maximum while mid-year reallocations among and between other programs that are approved by the Board could raise the spending limits in other areas.

For greater certainty it should be noted explicitly that there is an expenditure allocation for only one

developmental use that has not been funded previously – namely, Self-Employment.

3) In principle, there should be an increase in counsellors and resources devoted to counselling and the Board wishes to review a specific proposal from Employment and Immigration with respect to counselling. At this stage, the Board wishes to record its interest in the provision of counselling service for target groups under the *Employment Equity Act*.

4) In recommending a total developmental uses budget of \$1.8 billion for 1992, the Board is aware of the need to add staff and administrative resources in order to deliver a larger amount of Developmental Uses programming and is supportive of the increase in staff and administrative resources that may be required to deliver the proposed \$1.8 billion in Developmental Uses programming.

Resolution to Create a Standing Committee on Developmental Uses of Unemployment Insurance

The co-chairs of the Board recommend the creation of a Standing Committee on Developmental Uses of Unemployment Insurance. The membership, mandate and immediate work of the Committee will be as follows:

Membership: The Committee will have eight members including the co-chairs of the Board. The members of the Committee will all be members of the Board and will be made up of three business members, three labour members, and two other members of the Board.

Mandate: The mandate of the committee is to:

allocation by program of the annual expenditure plan for the Developmental Uses of Unemployment Insurance;

- make recommendations to the Board on issues relating to the Developmental Uses of Unemployment Insurance such as those identified in the attached;

- acquire a good working knowledge of the Developmental Uses of Unemployment Insurance and respond to requests for advice and recommendations coming from the Board.

- make recommendations to the Board on the total amount and

Aspects of Developmental Uses Requiring Further Action by the CLFDB

Philosophical/Policy Framework of Developmental Uses

- what belongs in U.I. (longer term)
- role of individual responsibility/initiative in Developmental Uses programs (longer term)
- local input in the policy and budgetary process (longer term)

Programs

- closer examination of work sharing and job creation (medium term) – employment equity criteria within Developmental Uses programs (short term)
- feepayers (short term)
- self-employment (shorter term)
- the cost and effectiveness of training institutions (medium term) – flexibility of training programs in terms of the ability of participants to revise their programs (medium term)
- program evaluation

Budget

- regional allocation (short term)
- staff resources in general and for counselling in particular (medium term) – rationalizing fiscal and calendar year budgeting – number of clients versus depth of intervention

Aspects des utilisations à des fins productives qui exigent d'autres mesures de la part de la CCMMO

Cadre philosophique/de politique des utilisations à des fins productives

- ce qui appartient à l'assurance-chômage (long terme)
- rôle de la responsabilité/initiative individuelle dans les programmes d'utilisations à des fins productives (long terme)
- apport local au processus de politique et de budgétisation (long terme)

Programmes

- examen plus serré du travail partagé et de la création d'emplois (moyen terme)
- critères d'équité en matière d'emploi dans les programmes d'utilisations à des fins productives (court terme)
- stagiaires payants (court terme)
- activité indépendante (court terme)
- coût et efficacité des établissements de formation (moyen terme)
- souplesse des programmes de formation pour ce qui est de la possibilité pour les participants de réviser leurs programmes (moyen terme)
- évaluation de programme

Budget

- répartition régionale (court terme)
- ressources en personnel en général et pour le counselling en particulier (moyen terme)
- rationalisation de la budgétisation pour l'exercice financier et l'année civile
- nombre de clients par rapport à la profondeur de l'intervention

3) En principe, il devrait y avoir une augmentation du nombre des conseillers et des ressources consacrées au counselling, et la Commission souhaite étudier une proposition précise d'Emploi et Immigration à l'égard du counselling. À ce stade-ci, la Commission souhaite marquer son intérêt pour la prestation d'un service de counselling pour les groupes cibles en vertu de la Loi sur l'équité en matière d'emploi.

4) En formulant sa recommandation d'un budget total pour 1992 de 1,8 milliard de dollars pour les utilisations à des fins productives, la Commission est consciente de la nécessité d'ajouter du personnel et des ressources administratives pour l'exécution de plus nombreux programmes d'utilisations à des fins productives, et est favorable à l'augmentation de personnel et de ressources administratives que pourrait exiger l'exécution des 1,8 milliard de dollars de programmes proposés d'utilisations à des fins productives.

Résolution pour créer un Comité permanent des utilisations à des fins productives de l'assurance-chômage

L'affectation par programme du plan de dépenses annuel pour les utilisations à des fins productives de l'assurance-chômage; - faire des recommandations à la Commission sur les questions touchant les utilisations à des fins productives de l'assurance-chômage, comme celles qui sont précisées dans le texte ci-joint; et - acquérir une bonne connaissance de travail des utilisations à des fins productives de l'assurance-chômage, et donner suite aux demandes d'avis et de recommandations adressées à la Commission.

Les coprésidents de la Commission recommandent la création d'un Comité permanent des utilisations à des fins productives de l'assurance-chômage. Voici la composition, le mandat et l'énoncé du travail immédiat du Comité :

Composition : Le Comité sera formé de huit membres, dont les coprésidents de la Commission. Les membres du Comité seront tous membres de la Commission et comprendront trois membres patronaux, dont le coprésident patronal de la Commission, trois membres syndicaux, dont le coprésident syndical de la Commission, et deux autres membres.

Mandat : Le mandat du Comité est de :

- faire des recommandations à la Commission sur le montant total et

Recommandations du Comité spécial des utilisations à des fins productives de l'assurance-chômage à la Commission canadienne de mise en valeur de la main-d'œuvre

1) Le budget total des utilisations à des fins productives de l'assurance-chômage en 1992 devrait être de 1,8 milliard de dollars.

2) Sous les trois réserves qui suivent, le budget total pour les utilisations à des fins productives devrait être réparti de la manière suivante entre les programmes constitutifs en 1992 :

Travail partagé	100 millions de \$
Création d'emplois	120 millions
Formation	1 005 millions
(soutien du revenu)	500 millions
(Coûts des cours/Allocations supplémentaires)	75 millions
Activité indépendante	75 millions

On doit considérer que les remarques suivantes font partie de cette recommandation:

A) Il faut surveiller de près l'équilibre entre la Formation (soutien du revenu) et la Formation (Coûts des cours/Allocations supplémentaires) pour évaluer si l'affectation pour la Formation (Coûts des cours/Allocations supplémentaires) est suffisamment grande par rapport à la Formation (soutien du revenu). Si l'expérience fait ressortir la nécessité

d'accroître le budget de la Formation (Coûts des cours) par rapport à la Formation (soutien du revenu), on procédera à une réaffectation des crédits de Formation (soutien du revenu). En outre, l'expérience pourrait faire ressortir la nécessité d'une réaffectation à partir des crédits d'autres programmes.

B) Les 75 millions de dollars affectés à l'activité indépendante sont sujets à l'approbation, par la Commission, de la proposition qu'a formulée Emploi et Immigration et que le Comité spécial des priorités du programme d'emploi de la CCMIO étudie actuellement au sujet de l'activité indépendante. Si cette approbation n'est pas obtenue, il faudra alors réaffecter les 75 millions de dollars à la formation.

C) Les 120 millions de dollars qui doivent être affectés à la Création d'emplois sont un maximum absolu, alors que les réaffectations de mi-année entre les autres programmes approuvés par la Commission pourraient relever les limites dans d'autres secteurs.

Pour plus de certitude, il faut noter explicitement qu'il y a une affectation de dépenses pour seulement une utilisation à des fins productives qui n'a pas déjà été

Nous recommandons également que la répartition des fonds se fasse toutefois, sur le soutien de la formation. Vous noterez l'ajout des programmes d'activité indépendante aux utilisations à des fins productives que nous recommandons de financer en 1992.

Vous êtes sans doute conscient de la vive controverse qu'alimente la question de savoir si les fonds d'assurance-chômage doivent servir à payer autre chose que le soutien du revenu. Il importe de préciser ici, comme nous l'avons fait dans le Rapport, que la Commission ne porte pas de jugement sur la question dans ses recommandations. En effet, la Commission tient à examiner cette question dans le cadre de son programme de travail permanent.

La Commission recommande aussi une augmentation des services de counseling. Le counseling lui apparaît une composante essentielle qui relève l'efficacité des programmes d'emploi et contribue à réduire le coût de l'assurance-chômage. Nous souhaitons revoir avec Emploi et Immigration Canada diverses mesures susceptibles d'accroître à la fois la quantité et la qualité du counseling offert aux clients des programmes d'emploi. Notre dernière recommandation est un accroissement du personnel administratif et des ressources. Nous craignons que le niveau existant de dotation ne soit pas suffisant pour exécuter la totalité des 1,8 milliard de dollars de programmes d'utilisations à des fins productives. La Commission estime qu'il faudra accroître le personnel et les ressources d'emploi et Immigration pour l'exécution des programmes plus nombreux d'utilisations à des

Encore une fois, c'est pour nous un plaisir de vous communiquer ces points saillants du Rapport de la Commission, qui, prévoyons-nous, est le premier d'un grand nombre de rapports sur cette question et sur d'autres. En effet, nous espérons que, dans les années à venir, une fois plus définitivement établis, nous pourrions compter plus à fond le budget et les programmes des utilisations à des fins productives.

Veuillez agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de nos sentiments les meilleurs.

Le coprésident,

E. Gérard Docquier

J. Laurent Thibault



Le 15 octobre 1991

L'honorable Bernard Valcourt
Ministre de l'Emploi et de l'Immigration
Emploi et Immigration Canada
Place du Portage, Phase IV
140, promenade du Portage
14^e étage
Hull (Québec)
K1A 0J9

Monsieur le Ministre,

En tant que coprésidents de la Commission, nous sommes heureux de vous communiquer les recommandations du Comité spécial des utilisations à des fins productives de l'assurance-chômage, approuvées à la réunion du 4 septembre 1991 de la Commission canadienne de mise en valeur de la main-d'œuvre. Nous aimerions ajouter que le rapport complet de la Commission sur le budget de 1992 pour les utilisations à des fins productives de l'assurance-chômage est désormais disponible.

Les clientèles qui forment notre Commission s'intéressent depuis longtemps aux utilisations à des fins productives de l'assurance-chômage. Ce domaine est pour ainsi dire devenu notre affaire depuis l'adoption du projet de loi C-21 et depuis que les patrons et les travailleurs assument le coût intégral du régime d'assurance-chômage. Ainsi, il convient probablement que le premier rapport que vous présente la Commission porte sur les utilisations à des fins productives de l'assurance-chômage.

Dans son Rapport, la Commission se limite à formuler des recommandations sur quatre questions.

Notre première recommandation concerne le budget total. Comme vous le savez déjà, la croissance et la compétitivité du Canada, et la solution aux pénuries de main-d'œuvre spécialisée, passeront par notre capacité de former une main-d'œuvre hautement qualifiée, capable de s'adapter à un milieu de travail en évolution. C'est pourquoi nous croyons fermement que l'engagement d'intensifier l'effort de formation du Canada doit avoir une dimension financière et c'est pourquoi aussi nous recommandons pour 1992 un budget total de 1,8 milliard de dollars pour les utilisations à des fins productives. Cela se compare à un budget de 1,4 milliard de dollars pour 1991.

somme de 1,4 milliard de dollars qui a été prévue pour les utilisations à des fins productives de l'assurance-chômage en 1991 ne sera pas entièrement dépensée, et ce pour plusieurs raisons, dont l'insuffisance de l'offre, qui était peut-être inévitable par suite d'une aussi grande augmentation du financement des utilisations à des fins productives.

et nous espérons faire rapport sur l'utilisation du budget annuellement dans les années à venir. Nous espérons que nos rapports seront plus approfondis et plus détaillés à l'avenir. En préparant ses recommandations sur le budget des utilisations à des fins productives pour 1992, la Commission et son Comité se sont heurtés à plusieurs questions qui n'ont pu être réglées avant le dépôt du budget des utilisations à des fins productives de 1992. Il s'agissait de questions d'ordre philosophique, de problèmes portant sur des programmes spécifiques et sur les budgets. Etant donné le grand nombre de questions qui demeurent sans réponse en ce qui a trait aux utilisations à des fins productives de l'assurance-chômage, la Commission a décidé de créer un Comité permanent des utilisations à des fins productives de l'assurance-chômage. La Commission désire vivement faire rapport sur les utilisations à des fins productives de l'assurance-chômage dans les années à venir.

Cependant, la Commission craint que l'un des problèmes d'insuffisance de l'offre ne soit pas un problème de si courte durée. Nous craignons sérieusement que le ministère de l'Emploi et de l'Immigration ne dispose pas d'un effectif suffisant ou n'ait pas assez de ressources pour assurer une prestation de programmes d'utilisation à des fins productives au niveau que nous estimons convenable. Le ministère de l'Emploi et de l'Immigration estime qu'il devrait accroître son effectif dans une proportion d'environ 460 et augmenter d'environ 35 millions de dollars son budget administratif. La Commission n'est pas en mesure de confirmer les détails de ces estimations, mais elle croit fermement que le ministère de l'Emploi et de l'Immigration doit avoir le personnel et les ressources nécessaires pour mettre en œuvre les programmes d'utilisation à des fins productives de 1,8 milliard de dollars.

Troisièmement, la Commission aimerait souligner que, même si elle est disposée à envisager, durant l'année, des réaffectations basées sur l'expérience, qui pourraient augmenter la limite des dépenses pour divers programmes, elle n'estime pas qu'il faut faire de même avec les 120 millions de dollars qui ont été alloués à la création d'emplois. Elle considère les 120 millions de dollars comme un maximum absolu.

Il est à signaler également que, parmi les éléments du programme auxquels la Commission recommande qu'on affecte des crédits en 1992, tous, sauf l'activité indépendante, ont bénéficié de crédits en 1991. La Commission ne recommande pas l'affectation de crédits en 1992 à d'autres éléments du programme d'utilisation à des fins productives auxquels des affectations sont autorisées par la *Loi sur l'assurance-chômage*. À signaler cependant que l'un des éléments du programme auquel on n'a pas accordé de crédits est l'aide à la mobilité. La Commission s'y intéresse vivement et a demandé à Emploi et Immigration de se pencher sur un projet d'aide à la mobilité.

c) Nécessité d'accroître les ressources consacrées au counselling

La Commission croit fermement que l'efficacité des programmes administrés directement et indirectement par Emploi et Immigration pourrait être accrue si un service de counselling adéquat était offert aux clients du programme. Par ailleurs, un service de counselling efficace peut aussi réduire les risques de chômage et la durée du chômage, maintenant et plus tard. Par conséquent, un service de counselling efficace peut réduire le coût à long terme des programmes d'Emploi et Immigration.

Ce point de vue a été exprimé également par un certain nombre de groupes de travail sur la formation qui ont été formés par le Centre canadien du marché du travail et de la productivité à la demande de l'ancienne ministre d'Emploi et Immigration, l'honorable Barbara McDougall. Comme la Commission, ces groupes de travail étaient constitués de représentants des entreprises, des travailleurs et des groupes cibles mentionnés dans la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*. Leur expérience commune souligne l'importance des services de counselling.

Malheureusement, des circonstances récentes ont tendu à réduire les ressources disponibles pour les services de counselling. Comme d'autres éléments du gouvernement du Canada, le ministère de l'Emploi et de l'Immigration n'a pas pu augmenter son personnel comme il l'aurait souhaité. En même temps, à cause de la récession, il a fallu augmenter considérablement les ressources nécessaires au traitement des prestations habituelles d'assurance-chômage, et par conséquent, des employés d'Emploi et Immigration qui travaillaient au service de counselling ont dû être affectés ailleurs.

d) Il faudrait augmenter le personnel administratif et les ressources conformément aux besoins.

En recommandant l'adoption d'un budget des utilisations à des fins productives de l'assurance-chômage de 1,8 milliard de dollars pour 1992, la Commission propose un engagement financier qui permettra au Canada d'offrir plus de cours ainsi qu'une formation de meilleure qualité et de faciliter l'accès à la formation. En outre, la Commission sait que la

La Commission, qui essaie de trouver un équilibre entre ces deux facteurs opposés, pense à un engagement que le gouvernement a pris au moment de la présentation du projet de loi C-21. En effet, le gouvernement a souvent signalé que le projet de loi avait pour but de réaffecter les fonds qui seront désormais accordés à des programmes « actifs » plutôt que « passifs », et non de réduire l'envergure du programme d'assurance-chômage. C'est également à largement motivé la Commission à fixer le montant qui est recommandé pour le budget total des utilisations à des fins productives de l'assurance-chômage. Avec un tel budget, le coût estimatif total de l'assurance-chômage, en 1992, serait le même que si le projet de loi C-21 n'avait pas été présenté.

b) Répartition du budget par programmes

La Commission recommande la répartition suivante par programmes :

Travail partagé	100 millions de \$
Création d'emplois	120 millions
Formation	1 005 millions
(soutien du revenu)	300 millions
(Coûts des cours/Allocations supplémentaires)	75 millions
Activité indépendante	75 millions

Cette répartition est recommandée sous réserve de trois facteurs qui devraient être considérés comme faisant partie de la recommandation comme telle :

Premièrement, la Commission sait que deux facteurs créent beaucoup

d'incertitude en ce qui a trait au juste milieu entre la formation (soutien du

revenu) et la formation (coûts des

cours, allocations supplémentaires). Une

source d'incertitude est l'augmentation rapide des crédits disponibles pour la formation dans le cadre du programme d'assurance-chômage, qui fait que les responsables se demandent si l'expérience passée peut servir de guide pour l'expérience future. L'autre source d'incertitude : les nouveaux accords sur la mise en valeur de la main-d'œuvre que les gouvernements fédéral et provinciaux/territoriaux sont en train de signer. Ces accords aboutiront probablement à une nouvelle répartition des responsabilités au chapitre des dépenses entre les deux paliers de gouvernement et pourraient réduire la nécessité d'imputer les coûts de certains cours au programme d'assurance-chômage.

À cause de cette incertitude, la

Commission observera les expériences durant l'année pour voir si l'expérience justifie une réaffectation de mi-année.

D'une façon générale, elle craint que la

somme affectée pour couvrir les coûts des cours et les allocations supplémentaires ne soit pas suffisante par rapport au soutien

Deuxièmement, la somme de 75 millions

de dollars sera affectée à l'activité

indépendante si la Commission approuve la proposition sur l'activité indépendante qu'elle est en train d'examiner. Dans le cas contraire, les 75 millions de dollars

devraient être réaffectés à la formation. Vu

l'incertitude qui entoure la question de la

répartition entre la formation (coûts des

cours/allocations supplémentaires), on

n'essaiera pas pour le moment de donner

plus de précisions sur la façon dont les 75

millions de dollars devraient être

réaffectés.

dations sur le budget de 1992 portent un jugement sur l'un ou l'autre des aspects de dossier. Deuxièmement, elle se chargera de ce dossier dans le cadre de ses travaux permanents.

Recommandation de la Commission sur le budget des utilisations à des fins productives de 1992

La Commission se borne à faire des recommandations sur quatre points qui se rattachent au budget des utilisations à des fins productives pour 1992. Plus précisément, elle fait des recommandations sur la dimension globale de ce budget, sa répartition entre les divers programmes d'utilisation à des fins productives, la nécessité d'envisager l'augmentation des ressources consacrées au counselling et le besoin d'examiner et d'accepter les conséquences sur le plan administratif de la recommandation de la Commission sur la dimension globale du budget en question.

Le texte des recommandations de la Commission est annexé au présent rapport. Ainsi, le texte qui suit vise surtout à expliquer les recommandations.

a) Le budget total

La Commission recommande qu'on fixe à 1,8 milliard de dollars la dimension globale du budget des utilisations à des fins productives pour 1992. Deux points de référence pourraient être utiles ici. Premièrement, le budget des utilisations à des fins productives pour 1991 se chiffre à 1,4 milliard de dollars. Deuxièmement, pour que la limite réglementaire sur les

sommes à consacrer à des utilisations à des fins productives soit fixée à 15 % des dépenses estimatives d'assurance-chômage en 1992, le budget total des utilisations à des fins productives devrait s'élever à environ 3 milliards de dollars. De toute évidence, le niveau de dépenses de 1,8 milliard de dollars qui a été proposé est bien en deçà de la marge établie par ces points de référence.

La Commission s'est basée sur trois facteurs importants pour proposer l'adoption d'un budget total de 1,8 milliard de dollars. D'une manière générale, elle croit fermement que le Canada devrait accroître ses efforts en matière de formation. Le gouvernement fédéral et les parties constituantes de la Commission ont souvent fait remarquer, ces dernières années, qu'il faudrait accroître l'effort de formation compte tenu de l'évolution de la concurrence dans l'économie mondiale, des nouvelles techniques de production, des changements démographiques et du besoin de permettre aux travailleurs de profiter des nouveaux débouchés économiques. La Commission reconnaît que, pour accroître son effort de formation, le Canada devra entre autres, dépenser davantage pour la formation, et les dépenses de formation représentent un investissement d'une importance capitale pour l'avenir économique du Canada. Deuxièmement, et encore une fois d'une manière très générale, la Commission signale qu'elle consent à recommander une augmentation des dépenses de formation, augmentation pour laquelle on utiliserait la partie des primes d'assurance-chômage consacrée à des utilisations à des fins productives, mais que cela soulève des préoccupations du fait des conséquences économiques et fiscales à court terme.

chômage et parce qu'elles ont l'impression d'être les propriétaires du programme, étant donné que ce sont les entreprises et les travailleurs qui assument tous les coûts du programme en vertu des modifications apportées à la Loi sur l'assurance-chômage à la suite de la soumission du projet de loi C-21. En outre, la Commission savait que le gouvernement avait l'obligation de consulter les entreprises et les travailleurs en ce qui a trait à la préparation d'un budget, et aussi que, si elle voulait contribuer d'une manière significative à l'établissement du budget de 1992, elle devait être en mesure de faire part de ses opinions au début de septembre 1991. Cette échéance du début de septembre décollait de l'obligation statutaire de déposer le budget des utilisations à des fins productives de 1992 à la Chambre des communes pour le 1^{er} novembre 1991 et de la nécessité, pour le gouvernement, de débattre l'avis de la Commission.

Pour ces raisons, la Commission a constitué un Comité spécial des utilisations à des fins productives de l'assurance-chômage à sa première réunion. Les membres de ce Comité se sont réunis à plusieurs reprises durant l'été 1991 en vue d'élaborer une perspective générale sur les utilisations à des fins productives de l'assurance-chômage et pour examiner d'autres solutions relativement au budget de 1992, à cet égard. Le Comité a fait des recommandations préliminaires à la Commission à sa réunion d'août 1991, et la Commission a adopté ces recommandations, qui figurent ci-dessous, à sa réunion de septembre 1991.

À propos des utilisations à des fins productives de l'assurance-chômage, c'est

surtout la question du budget de 1992 qui a préoccupé le Comité et la Commission ces derniers mois. Cependant, il est à signaler que la Commission et le Comité se sont aperçus, en travaillant sur ce dossier, qu'il fallait consacrer plus de temps qu'on ne l'avait fait à un certain nombre de points se rattachant aux utilisations à des fins productives de l'assurance-chômage. La Commission a donc convenu de créer un Comité permanent sur les utilisations à des fins productives de l'assurance-chômage pour examiner les problèmes à plus long terme et pour être en mesure de s'occuper du budget des utilisations à des fins productives à établir chaque année. Plusieurs de ces points sont mentionnés ci-dessous. L'un de ceux sur lesquels il faut maintenant se pencher est la détermination de ce qui relève du programme d'assurance-chômage.

La Commission sait très bien qu'au cours des séances de consultation sur la formation qui ont été organisées par le Centre canadien du marché du travail et de la productivité, en 1989 et 1990, les participants qui représentaient les entreprises et ceux qui représentaient les travailleurs se sont mis d'accord sur le point suivant : l'assurance-chômage ne devrait être utilisée que pour remplacer le salaire. Dans son contexte, cette prise de position visait à souligner le fait que les participants n'étaient pas d'accord sur la question de l'élargissement des paramètres des utilisations à des fins productives de l'assurance-chômage présentées dans le projet de loi C-21.

À ce propos, la Commission désire préciser deux points. Premièrement, elle ne considère pas que ses recommandations

Rapport de la Commission canadienne de mise en valeur de la main-d'œuvre sur le budget de 1992 pour les utilisations à des fins productives de l'assurance-chômage

La Commission

La Commission canadienne de mise en valeur de la main-d'œuvre a été créée pour :

- 1) préconiser un accroissement de la quantité, de la qualité et de l'accessibilité de la formation;

- 2) conseiller le gouvernement du Canada sur tous les aspects de la formation et des programmes et politiques connexes;

- 3) faire des recommandations fermes sur un certain nombre de questions ayant trait à la formation, y compris les liens qui existent entre le soutien du revenu et la formation.

La Commission est un organisme sans but lucratif dont les membres sont nommés par des organismes qui représentent les principaux éléments du marché du travail. Huit membres de la Commission sont nommés par les entreprises et les syndicats, un membre est nommé par des organismes qui représentent chacun des quatre groupes cibles d'après la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, à savoir les autochtones, les personnes handicapées, les minorités visibles et les fermes, et deux membres sont nommés par des organismes du

secteur de l'éducation et de la formation. Les gouvernements fédéral et provinciaux sont représentés au sein de la Commission, mais n'ont pas le droit de vote.

Les utilisations à des fins productives de l'assurance-chômage, un dossier pour la Commission

À sa première réunion, en mai 1991, la Commission a déterminé que le budget de 1992 (ou «Plan de dépenses» mentionné dans la *Loi sur l'assurance-chômage*) pour les utilisations à des fins productives de l'assurance-chômage était l'une de trois questions dont elle devait s'occuper au plus tôt. Les deux autres étaient la création de commissions locales de mise en valeur de la main-d'œuvre et la façon dont le ministère de l'Emploi et de l'Immigration avait répondu à la recommandation découlant des séances de consultation tenues par le Centre canadien du marché du travail et de la productivité sur la formation en 1989-1990.

La Commission a entrepris de se pencher sur le budget des utilisations à des fins productives parce que ses parties constitutantes s'intéressent depuis longtemps au programme d'assurance-

Avant-propos

L'assurance-chômage que la Commission veut aborder à l'avenir.

Le Rapport de la Commission canadienne de mise en valeur de la main-d'œuvre sur le budget de 1992 pour les utilisations à des fins productives de l'assurance-chômage, ci-joint, est le premier d'une série de rapports que publiera chaque année la Commission au sujet des utilisations à des fins productives de l'assurance-chômage. Même si le rapport est avant tout de nature budgétaire, ses recommandations concordent avec l'orientation courante de la Commission qui veut faire en sorte que l'on offre une formation plus importante et de meilleure qualité au Canada, et que la formation soit plus accessible pour tous les Canadiens. Le rapport démontre que la Commission croit que les budgets consacrés au perfectionnement des ressources humaines représentent l'investissement le plus important que l'on puisse faire dans l'avenir économique du Canada.

Ce document comprend le Rapport de la Commission canadienne de mise en valeur de la main-d'œuvre sur le budget de 1992 pour les utilisations à des fins productives de l'assurance-chômage. En plus de ce document, il comporte aussi une lettre des coprésidents de la Commission au ministre de l'Emploi et de l'Immigration, ainsi que la résolution de la Commission, qui englobe ses recommandations sur le budget de 1992 pour les utilisations à des fins productives de l'assurance-chômage. Il comprend enfin la résolution par laquelle la Commission crée un comité permanent sur les utilisations à des fins productives de l'assurance-chômage. Cette résolution énonce les questions liées aux utilisations à des fins productives de

Conception graphique et production : Waisglass Communication Services Ltd. Ottawa.

Publié par la Commission canadienne de mise en valeur de la main-d'œuvre
23 – 66 rue Slater St., Ottawa, Ontario K1P 5H1 (613) 230-6264 Fax: (613) 230-7681



Imprimé sur papier recyclé



Rapport sur le budget de 1992 pour les utilisations à des fins productives de l'assurance-chômage

Rapport sur le budget de 1992 pour les utilisations à des fins productives de l'assurance-chômage

La Commission
canadienne de mise en
valeur de la main-d'œuvre

